

**MESTRADO**  
**DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO**  
**INTERNACIONAL**

**TRABALHO FINAL DE MESTRADO**  
**DISSERTAÇÃO**

**COOPERAÇÃO SUL-SUL E OS NOVOS FLUXOS FINANCEIROS:**  
**O caso do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL**  
**(FOCEM)**

**RAFAEL CARVALHO AZEVEDO DA SILVA**

**Outubro 2019**

**MESTRADO**  
**DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO**  
**INTERNACIONAL**

**TRABALHO FINAL DE MESTRADO**  
**DISSERTAÇÃO**

**COOPERAÇÃO SUL-SUL E OS NOVOS FLUXOS FINANCEIROS:**  
**O caso do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL**  
**(FOCEM)**

**RAFAEL CARVALHO AZEVEDO DA SILVA**

**Orientação: Prof. Luís Mah**

**Outubro 2019**

## *Agradecimentos*

*Agradeço à minha mulher,  
Marieta, minha parceira de vida, que  
tornou este curso de mestrado  
possível do início ao fim.*

*Aos meus pais, que insistiram  
para que eu fizesse este mestrado.*

*Ao meu orientador, pela  
paciência e pelos ensinamentos.*

#### RESUMO:

Este trabalho final de mestrado discute e reflecte o (re)nascimento da Cooperação Sul-Sul e o seu impacto na arquitectura tradicional da Ajuda Pública para o Desenvolvimento (APD). Analisa em particular o papel do Brasil e a sua prática na Cooperação Sul-Sul através do estudo de caso do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM).

#### SUMMARY:

**This paper discusses the rebirth of South-South Cooperation and analyses its impacts on the traditional architecture of Official Development Assistance (ODA). In particular, it focuses on the role of Brazil in the South-South Cooperation through the case study of the Fund for Structural Convergence in Mercosul (FOCEM).**

## ÍNDICE

<b>Introdução.....</b>	<b>6</b>
<b>Capítulo 2: O “(Re)Nascimento” da Cooperação Sul-Sul: O Brasil nas Discussões .....</b>	<b>9</b>
<b>2.1 As Dinâmicas da Cooperação Sul-Sul .....</b>	<b>9</b>
<b>2.2. Os Desafios da Cooperação Sul-Sul .....</b>	<b>13</b>
<b>2.3 O Impacto da Cooperação Sul-Sul na APD tradicional .....</b>	<b>15</b>
<b>Capítulo 3: O Brasil na Prática da Cooperação Sul-Sul: O Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) .....</b>	<b>21</b>
<b>3.1. O que é o FOCEM?.....</b>	<b>21</b>
<b>3.2 Quando surge o FOCEM?.....</b>	<b>22</b>
<b>3.3 Como surge o FOCEM?.....</b>	<b>23</b>
<b>3.4 Por que aparece o FOCEM?.....</b>	<b>25</b>
<b>3.5 Como é Financiado o FOCEM?.....</b>	<b>27</b>
<b>3.6 Qual o impacto do FOCEM?.....</b>	<b>29</b>
<b>Conclusão .....</b>	<b>39</b>
<b>Referências .....</b>	<b>44</b>

## INTRODUÇÃO

Na última década, a Cooperação Sul-Sul tem ganho destaque e peso nos fluxos internacionais de Ajuda Pública para o Desenvolvimento (APD). Entre os principais atores desse tipo de cooperação, está o Brasil que possui diversos programas de ajuda ao estrangeiro, em especial com os países vizinhos e com o continente africano. O Brasil tem desempenhado importante papel no fortalecimento e na consolidação dos princípios da Cooperação Sul-Sul. Em particular, dentro do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), bloco composto por Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai, tem exercido função de liderança na promoção de políticas voltadas para o desenvolvimento autônomo das regiões menos favorecidas.

Criado em 1991 pelo Tratado de Assunção, o MERCOSUL é o principal agrupamento econômico regional do qual o Brasil participa. Estabelecido como uma união aduaneira imperfeita, o bloco evoluiu para além da integração econômica, ampliando seu escopo de atuação e desenvolvendo outras agendas como, por exemplo, financiamento ao desenvolvimento, políticas sociais, fortalecimento da democracia e cidadania, desenvolvimento humano, etc. Com base no princípio da solidariedade, em 2004, o MERCOSUL cria o Fundo para a Convergência Estrutural (FOCEM), que trata do financiamento de projetos a fundo perdido para os países e as regiões menos desenvolvidos do bloco.

O FOCEM foi criado para financiar projetos de desenvolvimento e de integração dentro do MERCOSUL. O Fundo destina-se a promover a competitividade do bloco e a coesão social dos Estados Partes, reduzir as assimetrias, em particular das economias e regiões menos desenvolvidas, além de impulsionar a convergência estrutural no MERCOSUL e fortalecer a estrutura institucional do processo de integração. Desde 2007, ano de início das atividades do FOCEM, os valores doados pelo Brasil para os sócios do bloco econômico ultrapassam US\$ 545 milhões (em aportes anuais).<sup>1</sup> Além das

---

<sup>1</sup> Os dados do FOCEM estão disponíveis ao público, em página da internet, com informações gerais sobre os projetos e condições de financiamento, assim como estão disponíveis relatórios de auditoria externa dos projetos.

contribuições brasileiras regulares (US\$ 545 milhões), o Brasil ofereceu mais US\$ 205,7 milhões em contribuições voluntárias para o Paraguai. Essa ajuda tem estado focalizada principalmente para projetos no sector de infraestrutura, com 90% dos recursos totais financiados. Os sectores social e económico, que representam, respetivamente, 6% e 4% do total dos recursos aportados pelo FOCES, também estão contemplados. O principal país beneficiado com recursos do FOCES é o Paraguai, menor economia do bloco, com aproximadamente 60% (mais de US\$ 600 milhões empenhados ou recebidos). Em seguida, aparece o Uruguai, com cerca de 30% dos recursos do Fundo, o que equivale a mais de US\$ 280 milhões empenhados ou recebidos.

Este trabalho final de mestrado (TFM) procura analisar criticamente as origens e evolução do FOCES e de que forma ele tem tido (ou não) impacto no desenvolvimento dos países economicamente mais atrasados do MERCOSUL. Destaca o papel central da Cooperação Sul-Sul para pensar o desenvolvimento para além das dimensões sociais, retomando a questão do crescimento económico e da mudança estrutural das capacidades produtivas como meio fundamental para a conquista de um desenvolvimento efetivo e a superação de estruturas económicas arcaicas, de baixa acumulação de capital. Ressalte-se que os recursos financiados pelo FOCES seguem lógica de horizontalidade, cabendo ao país recetor apontar os projetos e sectores que serão beneficiados, no marco do regulamento do Fundo. O FOCES preconiza o interesse do país beneficiário na escolha dos projetos, sem condicionar seus empréstimos a agendas políticas dos países doadores.

É importante destacar que o FOCES foi aprovado para vigorar por dez anos, até 2017, no entanto, permanece em atividade, com projetos em andamento. Quase a totalidade dos recursos orçamentários previstos para o Fundo já estão empenhados. Ao todo, se somados os recursos do FOCES às contrapartidas apresentadas pelos países beneficiários, o investimento público carregado alcança US\$ 1,4 mil milhões. Ainda é prematuro avaliar a totalidade do impacto económico do Fundo, mas está claro que seu alcance extrapola as questões económicas e possui profundo impacto na coesão política do bloco. O FOCES representa a justificativa política para os países menos desenvolvidos do MERCOSUL

apostarem no bloco, ademais de configurar como importante fonte de financiamento (a fundo perdido) para investimentos públicos em sectores estratégicos das economias menos desenvolvidas que sofrem com dificuldades orçamentárias e problemas de endividamento.

No segundo capítulo deste TFM, analisa-se a (re)emergência e a evolução da Cooperação Sul-Sul na última década, em particular após o Fórum de Alto Nível de Busan, em 2011, que sedimentou importantes conceitos e serviu de marco para o reconhecimento da importância da Cooperação Sul-Sul. Analisa-se, ainda, a participação brasileira nesse processo, principalmente no que se refere aos fluxos financeiros para o financiamento de projetos de desenvolvimento no exterior.

No terceiro capítulo, avalia-se o FOCEM como estudo de caso, à luz dos princípios da Cooperação Sul-Sul. Faz-se uma apresentação do FOCEM, de forma a analisar os aspetos gerais dos financiamentos do fundo, por meio da identificação dos sectores impactados (económico, educacional, saúde, infraestrutura, capacitação institucional etc.) e da qualidade dos programas desenvolvidos.

Na conclusão, com base na experiência brasileira dentro do Mercosul, procura-se verificar se os conceitos teóricos, que consagram a Cooperação Sul-Sul, enquadram-se na mesma lógica utilizada pelo Brasil no caso do FOCEM. Trata-se da congruência da ajuda brasileira dentro do FOCEM com a retórica da Cooperação Sul-Sul. Avalia-se a lógica da ajuda brasileira no que se refere a interesses mútuos, horizontalidade dos projetos de cooperação e responsabilidades compartilhadas. Busca-se focalizar os projetos apoiados e identificar os sectores beneficiados pela ajuda externa brasileira, discutindo formas de aprimorar a cooperação existente dentro do FOCEM.



## **CAPÍTULO 2**

### **O “(Re)Nascimento” da Cooperação Sul-Sul: o Brasil nas Discussões**

A presente arquitetura global da APD (período pós-crise financeira) possui dinâmicas vibrantes no sentido de um desenvolvimento mais efetivo, impulsionadas pela maior presença de novos doadores, em especial do hemisfério Sul (Gore, 2013). Ao mesmo tempo, coexistem forças inerciais que atrasam, por exemplo, o avanço de estratégias “bottom-up” na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). Ainda que o sistema de APD internacional esteja atravessando um período de transição e acomodação, não se pode negar o surgimento de novos atores e formas de cooperação, como de Organizações Não Governamentais (ONGs), fundos globais, fundações privadas e instituições filantrópicas ou da Cooperação Sul-Sul, respectivamente.

#### **2.1 As Dinâmicas da Cooperação Sul-Sul**

A arquitetura da CID tem sido transformada por uma teia mais complexa e diversa de atores e abordagens (Gore, 2013), conforme demonstra a proliferação de novos doadores, que prestam ajuda na forma de financiamentos concessionais e transferência de conhecimento. Há um crescimento dos fluxos de ajuda financeira de países de fora do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (CAD-OCDE), em especial após a crise econômica de 2008. Outros fluxos financeiros, como as remessas de não-residentes e investimentos estrangeiros diretos, têm conquistado maior relevância como fonte de financiamento para países em desenvolvimento, em detrimento dos fluxos de ajuda tradicional (países do CAD-OCDE), como apontam dados da própria OCDE e o Hudson Institute.

Nesse sentido, Gore (2013) enxerga uma clara polarização entre dois grupos de acordo com os objetivos da CID. No primeiro preconiza-se a promoção da independência econômica nos países menos favorecidos, por meio do crescimento econômico e da transformação estrutural dessas economias. Nesse primeiro grupo, enquadra-se a

Cooperação Sul-Sul e talvez a cooperação prestada por Japão e Coréia do Sul, mais preocupados com a convergência económica e com o desenvolvimento de capacidades produtivas. No segundo grupo (países da OCDE, ONGs e fundos globais), os objetivos da CID estariam vinculados à agenda de diminuição da pobreza e a níveis mínimos de sobrevivência. Argumenta-se, inclusive, que essa agenda emana, ou deriva, de compromissos de direitos humanos. A tradição liberal da Teoria das Relações Internacionais, por exemplo, acredita que a CID esteja vinculada a imperativos humanitários, ou a compromisso ético, que resultariam em ações práticas de diminuição da pobreza e de melhoria das condições básicas de vida da população mais carente (Baylis & Smith, 2006). De todos os modos, a percepção crescente é a de que a arquitetura internacional da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) está em transformação. Consideram que a APD tradicional atravessa uma “crise existencial”, ao lidar com um cenário mais complexo e diverso de atores na arquitetura global (Esteves & Assunção, 2014).

Nesse contexto, aparece o discurso de contestação da Cooperação Sul-Sul, bem como o incremento de seus fluxos financeiros. Grosso modo, a Cooperação Sul-Sul baseia-se na completa igualdade, no respeito à soberania e no interesse mútuo entre doadores e recetores, em ambiente de responsabilidades compartilhadas (Janus, Klingebiel & Paulo, 2015). Valores como horizontalidade, confiança e longevidade das parcerias estabelecidas compõem ainda a retórica da Cooperação Sul-Sul. Os conceitos da Cooperação Sul-Sul resultaram em algumas tendências comuns observáveis no terreno (Gore, 2013): empréstimos concessionais atrelados a questões de comércio, investimentos ou acesso a recursos naturais; ocorrência de ajuda ligada (quando o país recetor tem de comprar produtos ou serviços dos países doadores); ausência de condicionalidades às políticas dos países recetores; priorização da ajuda para os sectores produtivos e de infraestrutura; importância de ações voltadas para o treinamento e para a transferência de conhecimento e tecnologia.

Em termos de boas práticas, porém, a cooperação tradicional defende os mesmos princípios presentes na Cooperação Sul-Sul, conforme estabelecido pela Declaração de

Paris, em 2005 (OCDE, 2005). Ou seja, os doadores devem estabelecer relações de parceria com os recetores, respeitar as suas políticas de desenvolvimento (apropriação), alinhando e harmonizando sua ajuda financeira e técnica à estratégia dos países recetores, com resultados compartilhados. Cabe destacar, todavia, que a própria Cooperação Sul-Sul é bastante diversa, já que não houve tentativas de padronizar suas práticas. Além disso, pode-se mencionar a pulverização de iniciativas e projetos no âmbito da Cooperação Sul-Sul que afetam não só a possibilidade de aferição dos seus resultados, como também o aperfeiçoamento dos programas desenvolvidos (Mawdsley, 2012).

Em termos conceituais, no entanto, há uma série de princípios que foram sendo positivados em diferentes documentos e declarações, tendo, talvez, como ponto de partida o Movimento dos Não-Alinhados, na Conferência de Bandung, em 1955 (Esteves & Assunção, 2014). A Conferência de Bandung, em 1955, foi especialmente importante por distinguir claramente a cooperação entre iguais, baseada no respeito à soberania e no interesse mútuo, da cooperação Norte-Sul. Com seu discurso de contestação, Bandung seria, portanto, a semente por detrás da criação de diversos foros de combate à dependência económica do mundo em desenvolvimento, como a UNCTAD e do G-77. Toda essa discussão tornava-se ainda mais relevante, pois muitos Estados que haviam conquistado sua independência recentemente necessitavam fortalecer não só suas capacidades políticas e institucionais, como também, e, principalmente, suas capacidades produtivas, de forma a obter recursos para a consolidação de seus sistemas de governo. A busca dos países em desenvolvimento por maior autonomia económica sempre marcou o discurso do Sul. Nesse contexto, surgem conceitos como “cooperação horizontal” para identificar a cooperação entre os países em desenvolvimento (Plano de Ação de Buenos Aires, 1978), em oposição à “cooperação vertical”, que caracterizaria a relação assimétrica entre o Norte e o Sul ((Esteves & Assunção, 2014).

Com a crise da dívida dos países em desenvolvimento (PED), na década de 1980, a cooperação alternativa praticada pelos países do Sul perdeu força e relevância, e muitos PED se viram obrigados a voltar à condição de países recetores, ou, na melhor das hipóteses, a uma condição dual de doador e recetor. Somente na década de 2000, a cooperação entre

os países em desenvolvimento pôde ressurgir de forma mais consistente, em razão do crescimento económico e da maior projeção internacional das potências emergentes (Esteves & Assunção, 2014). Outros autores, como Fahimul Quadir (Quadir, 2013), também defendem que o paradigma da Cooperação Sul-Sul focaliza as necessidades estratégicas dos países parceiros (recetores), e não a implementação de interesses ideológicos dos países doadores. Quadir (2013) avalia que as melhorias observadas nas condições político-sociais de diversos países emergentes, concomitantemente a um relativo declínio de doadores tradicionais do Ocidente, abriram espaço para uma maior projeção da cooperação Sul-Sul. O autor cita Brasil, China, Índia e África do Sul como países-chave na construção de uma nova arquitetura global de cooperação. Nesse ponto, o autor afirma que a classificação de alguns países como “doadores emergentes” pode ser problemática, pois, na realidade, China, Índia e certos países árabes ricos em petróleo aparecem como antigos financiadores do desenvolvimento. Quadir (2013) menciona, ademais, estudos da OCDE que comprovam a ascensão de doadores não tradicionais, como Turquia, Arábia Saudita, Kuwait, Israel, República Tcheca, Tailândia e Emirados Árabes Unidos.

Na tentativa de descrever a Cooperação Sul-Sul, percebe-se a existência de alguma coerência no discurso, mas muitas diferenças nas formas práticas de fazê-la. Os doadores do Sul não coincidem sempre em uma visão comum de desenvolvimento e costumam dar pouca atenção a temas como sustentabilidade ambiental, fortalecimento da democracia e direitos humanos. Mas, de facto, a Cooperação Sul-Sul possui valores comuns, como a ausência de condicionalidades aos empréstimos e às doações (por exemplo, a promoção do liberalismo económico, o estímulo às privatizações, o incentivo às reformas liberalizantes e a proteção dos direitos humanos). A defesa de um desenvolvimento autónomo também está presente no paradigma da cooperação emergente. Reforça-se a questão da horizontalidade, com base em princípios de equidade, parceria e interesse mútuo. Refere-se, ainda, à ênfase nas prioridades nacionais de desenvolvimento do país parceiro, transferindo-se o controle do processo de ajuda (Waeyenberge, 2006).

## 2.2 Os Desafios da Cooperação Sul-Sul

Ao analisar mais detidamente a cooperação levada a cabo pelo Brasil no exterior, o autor salienta que ela teria começado simbolicamente no final da década de 1960, com o envolvimento do país em ações de cooperação técnica. Faz menção à alegada adaptabilidade dos projetos apoiados pelo Brasil às diferentes realidades do recetor, com foco na transferência de tecnologia e conhecimento. Quadir (2013) salienta que as prioridades da cooperação brasileira são América Latina e África, em razão da predominância de seus objetivos de política externa.

O autor cita o incremento de programas e de países cobertos pela ajuda brasileira durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, de 2003 a 2010, o que demonstraria a busca do Brasil por maior protagonismo internacional. A solidariedade expressada pelo Brasil como motivação para sua ajuda pública ao desenvolvimento transpareceria, na verdade, o interesse de fortalecer sua imagem no exterior e de exercer um papel mais ativo no sistema internacional, tendo como objetivo último a conquista de assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Além disso, o Brasil também buscava apoiar a internacionalização de suas empresas, financiando operações no exterior por interesses económicos e comerciais.

Quadir (2013) alega, ainda, que a Cooperação Sul-Sul tem muitos desafios em termos de coordenação, gestão, monitoramento e avaliação de suas políticas e práticas. A APD do Sul padece de mecanismos institucionalizados para a promoção de políticas voltadas ao desenvolvimento, dando preferência a mecanismos e arranjos *ad hoc*, conforme o caso específico. Faltaria a definição de uma estratégia de APD para os países do Sul, fundamentada em políticas e preferências concretas a nível doméstico. Diante dessa realidade, torna-se difícil para os países do Sul compartilharem suas experiências, o que é agravado, por exemplo, pela dificuldade em obter dados fidedignos das contribuições feitas ao estrangeiro. O autor conclui que é virtualmente impossível precisar os montantes gastos pelos doadores do Sul em ajuda internacional. No caso brasileiro, por exemplo, Quadir (2013) relata a descentralização dos programas de ajuda, além da incapacidade institucional da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) em fornecer dados sobre os

comprometimentos e os desembolsos do Brasil no exterior. Não há ferramentas de compilação e de padronização das informações prestadas pelos diferentes organismos responsáveis pela cooperação brasileira, nem há checagem dos dados fornecidos pelos ministérios e agências.

É importante registrar que a Cooperação Sul-Sul, com seus princípios normativos e narrativa própria, tem conferido maior autonomia aos países recetores, que passaram a contar com novas fontes de financiamento. Isso contribuiu para o estabelecimento de uma agenda doméstica de desenvolvimento, ou uma estratégia nacional de desenvolvimento, calcada nas preocupações e nos desafios de cada país (Quadir, 2013). As agências multilaterais da APD tradicional acabaram por perder espaço na definição das prioridades e nas orientações filosóficas da arquitetura internacional. Na realidade, a exaustão das reformas neoliberais orientadas ao mercado, conforme previsto pelo Consenso de Washington na década de 1990, e o foco em políticas de desenvolvimento voltadas à redução da pobreza permitiram uma crescente oposição à ajuda Norte-Sul (Esteves & Assunção, 2014). Destaque-se, ademais, a assimetria de poder decisório dentro das instituições internacionais de apoio ao desenvolvimento. As condicionalidades existentes no financiamento Norte-Sul também concorrem para a perda de legitimidade da APD tradicional, visto que são entendidas como interferências em assuntos internos dos países em desenvolvimento, além de estarem a serviço dos interesses dos doadores (Esteves e Assunção, 2014).

Os problemas enfrentados pela cooperação tradicional não eliminam aqueles enfrentados pela Cooperação Sul-Sul. Os dilemas da ajuda entre os PED são vários e envolvem diversas questões. No âmbito doméstico, por exemplo, pode-se mencionar o fraco apoio político conferido à ajuda prestada no exterior. Afinal, os doadores do Sul não deixam de ser países com índices preocupantes de pobreza e desigualdade. Essa realidade enfraquece posições mais consistentes em direção a uma CID fortalecida. No plano externo, a Cooperação Sul-Sul enfrenta desafios não menos importantes, como a necessidade de incluir na agenda global de temas relacionados ao desenvolvimento sustentável, relativizando o peso do crescimento económico nos processos desenvolvimentistas. Além

disso, a cooperação Sul-Sul ainda tenta a reestruturação da arquitetura internacional da ajuda, ou, ao menos, maior poder decisório.

### **2.3 O Impacto da Cooperação Sul-Sul na APD tradicional**

O debate entre a APD tradicional e a Cooperação Sul-Sul abriu diálogo sobre os modelos e paradigmas da arquitetura global da APD. O sistema internacional de CID mostrou-se um imperfeito esquema de beneficência, com fundos públicos em sua maior parte, em que os recursos são alocados de maneira voluntária, sem obrigações em relação a quantidades, previsibilidade e critérios objetivos. Nesse contexto, reveste-se de extrema importância a Conferência de Busan (Coreia do Sul), ou o 4º Fórum de Alto Nível em 2011.

Busan deu sequência às discussões iniciadas, primeiramente, na Cimeira de Financiamento ao Desenvolvimento de Monterrey (Mexico), em 2002, capitaneada pelos principais doadores da OCDE e por instituições multilaterais de apoio ao desenvolvimento. Os objetivos de Monterrey eram impulsionar os fluxos de ajuda internacional, bem como incrementar a qualidade do financiamento (Kim e Lee, 2013). As discussões de Monterrey foram, então, institucionalizadas em foros de alto nível, ou *High Level Forum*.

O 1º *High Level Forum* ocorreu em Roma, em 2003, com foco na harmonização das práticas de ajuda internacional. Embora o evento em Roma tenha sido criticado pela falta de resultados concretos, deixou algum legado no sentido da maximização dos resultados da APD (Kim e Lee, 2013), como instrumento na busca pelo cumprimento dos Objetivos do Milênio (ODM). O 2º *High Level Forum* teve lugar em Paris (França), em 2005. Foi relevante por produzir a Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda, baseada em cinco princípios: 1) apropriação; 2) alinhamento; 3) harmonização; 4) gestão voltada para resultados; 5) prestação coordenada de contas. A Conferência de Paris tinha como propósito o alcance de resultados concretos, por meio da identificação de objetivos e metas a serem cumpridos para aferição da eficácia da ajuda. O mecanismo, entretanto, refletia em sua maior parte a preocupação e a visão dos doadores tradicionais, ressentindo-se de maior participação dos novos atores (Kim e Lee, 2013). O 3º *High Level Forum*, em Accra (Gana),

2008, obteve maior participação de atores de fora do CAD-OCDE. As discussões giraram em torno da falta de cumprimento do que havia sido estabelecido em Paris. Os países recetores reclamaram maior envolvimento de suas instituições na execução dos projetos, além da redução da ajuda ligada e da maior previsibilidade dos fluxos de financiamento ao desenvolvimento. Pela primeira vez, organizações da sociedade civil participaram ativamente das discussões neste tipo de fórum (Kim e Lee, 2013).

Diante do relativo fracasso no cumprimento das metas derivadas da Declaração de Paris, o 4º *High Level Forum*, realizado em Busan, em 2011, tinha como desafio ou retomar a agenda de eficácia da ajuda, ou avançar em direção a um novo paradigma do financiamento ao desenvolvimento, que contemplasse de maneira mais efetiva as preocupações dos países recetores e dos novos atores da arquitetura da ajuda. Dado que a participação dos PED nos fóruns tinha sido discreta até então e não havia um mecanismo de coordenação entre todos os atores envolvidos, este 4º fórum foi importante para conferir maior legitimidade aos debates sobre a revisão da arquitetura internacional da APD. Em Busan, os diferentes atores da CID foram convidados a participar e, de facto, estiveram presentes nas discussões (Gore, 2013).

A maior contribuição deste fórum em Busan foi introduzir o conceito de desenvolvimento efetivo, juntamente ao paradigma da eficácia da ajuda, que vinha sendo priorizado pela APD tradicional. Vale sublinhar que o entendimento sobre a definição de desenvolvimento efetivo nunca foi consensual entre os participantes em Busan (Kim e Lee, 2013).. É incontestável, no entanto, que o conceito traz em si uma aceção óbvia: o desenvolvimento volta a ser o objetivo final dos debates relacionados à APD internacional e não a discussão em torno dos meios e mecanismos utilizados (eficácia da ajuda). Entre as principais transformações que o conceito traz, registre-se a abordagem política do tema, em vez da abordagem técnica que se priorizava antes de Busan. O foco passa a ser o resultado da ajuda, isto é, o combate à pobreza e o atendimento das necessidades de desenvolvimento dos países beneficiários. Além da inclusão de diferentes atores, mencione-se também a indispensabilidade de consistência e coerência nas políticas dos países doadores voltadas ao desenvolvimento, especialmente no que toca a outras variáveis,



tais como comércio e investimento (*op.cit.*).

Busan promoveu, ainda, a institucionalização de um novo, inclusivo e mais representativo foro de debate para os temas da APD: o Pacto Global para o Desenvolvimento Efetivo. É importante salientar que o documento final de Busan foi objeto de ampla discussão, com igual peso para todos os atores envolvidos. A declaração final foi apoiada por todos os participantes. Acordou-se, no entanto, que o documento final traria compromissos diferenciados, de caráter voluntário para os doadores emergentes e entidades não-governamentais. Para além das conquistas alcançadas em Busan, é fundamental analisar as motivações de cada país por detrás da ajuda prestada ao exterior, como forma de compreender até que ponto os doadores tradicionais estão dispostos a aceitarem mudanças concretas não só na arquitetura do sistema de ajuda, mas também no terreno.

De facto, tende-se a identificar uma polarização entre aqueles que acreditam que os programas de APD seguem os interesses dos países doadores e aqueles que creem que a APD é uma resposta à pobreza por questões éticas e humanas (Ayllón, 2006). Está claro que a atual configuração da APD não decorre de uma estrutura ordenada e coerente, tampouco responde a critérios racionais, mas é fruto de dinâmicas históricas. Podemos citar como condicionantes da APD, fenómenos históricos importantes, como a bipolaridade do período da Guerra Fria, o processo de descolonização, o conflito Norte-Sul, as dinâmicas da globalização e a integração produtiva da economia mundial. Uma análise mais histórica permite concluir que as políticas bilaterais de CID buscam interesses geoestratégicos, de segurança, comerciais e económicos, em detrimento de questões humanitárias ou de desenvolvimento (Ali, Banks e Parsons, 2015). Os doadores têm diferentes interesses, em diferentes épocas. Vínculos de um passado colonial, cultura, idioma e tradições eram levados em conta na hora de prover ajuda internacional. Análises e estudos iniciais, realizados nas décadas de 1960 e 1970, mostraram que países como Estados Unidos, França, Inglaterra e Alemanha usavam as ajudas internacionais como ferramentas para atingir seus próprios interesses, baseados em estratégias e assuntos de segurança (Ali, Banks & Parsons, 2015). Esses estudos avaliavam interesses de mercado, segurança, poder político,

desenvolvimento e performance, estabilidade política e democracia. Além disso, a história comprova que, em tempos de Guerra Fria, as potências desejavam expandir sua área de influência sobre os países que não tomavam parte na disputa hegemônica, inclusive sobre aqueles novos estados que ganharam independência durante as décadas de 1950, 1960 e 1970.

Outros autores também concluíram que as ajudas bilaterais eram utilizadas para atingir os interesses dos doadores em política externa e de segurança. Para quantificar esses interesses, usaram variáveis como venda de armas, alianças políticas ou militares e investimentos estrangeiros diretos (Baylis & Smith, 2006; Gulrajani, 2017). Estudos mostram diferenças entre os doadores no que corresponde aos seus interesses e políticas de ajuda. Dinamarca e Noruega eram excepcionais em enviar ajuda levando em conta as necessidades e o desenvolvimento dos recetores. Já Estados Unidos, Alemanha, França, Itália, Áustria e Nova Zelândia davam mais importância para a política, estratégia e comércio na hora de ajudar. Estudiosos, como McGillivray, Maizels & Nissanke e Mckinlay & Little, com metodologias e variáveis diferentes, chegaram a conclusões semelhantes. Todos encontraram ligação entre interesses comerciais, assuntos de segurança e questões geoestratégicas com as ajudas oferecidas pelos doadores. Grande parte dos doadores, salvo poucas exceções, acabou fazendo da ajuda internacional um instrumento de política externa.

Com o final da Guerra Fria, os países passaram a focar outras questões, como democratização, boa governança, direitos humanos e redução da pobreza. Nos anos 1990, emergiu o consenso de que as ajudas seriam mais efetivas se dadas a países que faziam bom uso delas. O Banco Mundial (1988), declarou que a ajuda internacional "seria mais efetiva se combinada com estabilidade macroeconômica, liberalismo econômico e comercial, burocracias eficientes e instituições públicas de ensino e saúde de qualidade". Nesse contexto, os países que atendessem a esses critérios eram elegíveis para receber APD por merecimento (Khan, 2013).

Nessa linha, diversos investigadores supracitados chegaram à conclusão de que a

ajuda tem mais impacto no crescimento económico em ambientes com boas políticas públicas. Outros, no entanto, mostraram, também que os doadores ainda estavam mais preocupados em seus interesses estratégicos e que não levavam em conta as políticas económicas dos países recetores. Para ultrapassar um desses desafios, o da ajuda ligada, a comunidade internacional tomou iniciativas como as recomendações, aceitas pelos países do CAD\_OCDE em 2001, para "desligar" as ajudas para os países com menor desenvolvimento relativo (OCDE, 2011). A Declaração de Paris, em 2005, renovava esse compromisso. Apesar disso, a cooperação norte-americana, por exemplo, não revela dados, desde 1996, sobre o percentual de ajuda ligada para os países com menor desenvolvimento relativo. É um facto que os doadores não agem todos iguais. Noruega, Dinamarca, Suécia e Finlândia, por exemplo, ajudam com motivações amplamente filantrópicas e desenvolvimentistas, como dito anteriormente. Esses doadores davam grande parcela de suas ajudas aos países mais pobres. Por outro lado, grandes doadores, como Estados Unidos, Reino Unido, Japão, França e Alemanha ajudariam com vistas a atender interesses próprios, ficando claro que ajuda humanitária e ao desenvolvimento eram secundárias na lista de prioridades desses países.

Desde a Declaração de Paris que a aplicação do princípio de apropriação foi formalmente aferida através de um único indicador, ou seja, priorizou a existência de uma Estratégia Nacional de Redução da Pobreza no país destinatário da ajuda, além de ter promovido um processo de decisão política por parte dos países em desenvolvimento que seja autónomo e livre de condicionamentos, visto que se entende que é essa liderança do processo que está na base de uma implementação mais eficaz das políticas adotadas (Freitas,2012). Sob a ótica do conceito de apropriação da ajuda pelos países recetores, referido na Declaração de Paris, há duas variáveis fundamentais para a sua compreensão. A primeira variável está relacionada à capacidade técnica-institucional dos organismos nacionais recetores da APD. Isto é, dentro das inúmeras variáveis internas que compõem o ambiente político e económico, ganha destaque a qualidade das instituições beneficiárias da APD. Como argumentam diversos autores, quanto melhor sejam as instituições nos países recetores, melhor será o aproveitamento da ajuda financeira e a absorção de conhecimentos técnicos. Atualmente, não se pode relegar o papel que as instituições

exercem na promoção de um ambiente propício ao desenvolvimento económico.

A CID deve estimular o fortalecimento das instituições locais nos países recetores da ajuda (Pereira, 2008). Boas instituições (*op.cit.*) induzem os diversos agentes a tomadas de decisão mais adequadas do ponto de vista da eficiência económica. Ou seja, quanto maior for a eficiência e a produtividade dos órgãos nacionais na realização de políticas públicas, melhor será o aproveitamento dos recursos geridos. E, conseqüentemente, melhor serão os resultados no desenvolvimento económico dos países ajudados. A segunda variável refere-se à possibilidade de que o Estado recetor defina sua própria estratégia de desenvolvimento e suas prioridades, preferencialmente com base em algum consenso político interno. Na escolha da alocação dos recursos da APD, o Estado decide quais projetos serão apoiados, tendo em vista os seus interesses (interesses do recetor). Nesse sentido, diversos investigadores e economistas defendem como prioridade da ajuda pública os sectores económicos e de infraestrutura, como é o caso de Erick Reinert (2007).

Este autor, oriundo de tradição keynesiana e dos estudos iniciais da teoria do desenvolvimento económico (que acredita no ativismo do Estado e tem como um dos seus ícones Albert Hirschman), critica frontalmente o foco da APD na questão da redução da pobreza. E considera, na sua análise, as raízes da pobreza no sistema produtivo. Ele defende mudanças nas estruturas produtivas dos países em desenvolvimento e critica as medidas paliativas da APD internacional. Essa corrente de pensamento sugere uma transição económica de sectores de menor produtividade para sectores de maior retorno. O autor argumenta em favor da industrialização e do sistema produtivo, como sectores que aumentam os salários reais da economia local e sugere que o foco dado nas dimensões sociais da APD tradicionais é um retrocesso nas questões de desenvolvimento.

A complexidade da APD, em termos de atores, fluxos e desafios tem vindo a aumentar e neste contexto o papel da Cooperação Sul-Sul tem vindo a ganhar peso, apesar dos desafios institucionais e estratégicos que enfrenta e que agora são acompanhados por contenções financeiras devido ao facto destas economias estarem a viver um período mais difícil.

## **CAPÍTULO 3**

### **O Brasil na Prática da Cooperação Sul-Sul: O Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM)**

A CID do Brasil terá começado simbolicamente no final da década de 1960, com o envolvimento do país em ações de cooperação técnica. De acordo com Quadir (2013), os primeiros projetos de CID apoiados pelo Brasil foram na área da transferência de tecnologia e conhecimento. Este autor salienta que as prioridades da cooperação brasileira têm sido a América Latina e África, em razão da predominância de seus objetivos de política externa. Quadir cita o incremento de programas e de países cobertos pela cooperação brasileira durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, de 2003 a 2010, o que demonstraria a busca do Brasil por maior protagonismo internacional. A solidariedade expressada pelo Brasil como motivação para sua APD transpareceria, na verdade, o interesse de fortalecer sua imagem no exterior e de exercer um papel mais ativo no sistema internacional, tendo como objetivo último a conquista de assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Além disso, o Brasil também buscava apoiar a internacionalização de suas empresas, financiando operações no exterior por interesses econômicos e comerciais. Neste sentido, e tendo em conta o seu interesse em fortalecer a cooperação na América Latina, o Brasil tem impulsionado o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM).

#### **3.1 O que é o FOCEM?**

O FOCEM foi criado em 2004, pelos Estados Membros do MERCOSUL, para financiar projetos de desenvolvimento e integração dentro do bloco. A assinatura do documento que cria o Fundo foi realizada em Belo Horizonte, durante a reunião de cúpula da presidência *pro-tempore* do Brasil (Mercosul, 2004). O FOCEM destina-se a promover a competitividade do bloco e a coesão social dos Estados Partes, reduzir as assimetrias, em particular das economias e regiões menos desenvolvidas, além de impulsionar a convergência estrutural no MERCOSUL e fortalecer a estrutura institucional do processo de integração (*op.cit.*). Trata-se de mecanismo único na região, tendo em vista que seus

recursos são integralmente doados (transferidos a fundo perdido). Especificamente, o FOCEM tem como objetivo financiar projetos que se insiram no âmbito de quatro programas:

- Programa I: promoção da convergência estrutural;
- Programa II: desenvolvimento da competitividade;
- Programa III: contribuição para a coesão social;
- Programa IV: apoio ao funcionamento da estrutura institucional e do processo de integração.

Os projetos contemplados pelo programa I devem impulsionar o desenvolvimento e o ajuste estrutural das menores economias e das regiões menos desenvolvidas, com foco no melhoramento dos sistemas de integração fronteiriça e dos sistemas de comunicação. Os projetos do programa II têm como perspectiva melhorar os processos produtivos e a competitividade do bloco, estimulando o comércio inter-regional e a integração das cadeias produtivas. Privilegiam o aprimoramento dos padrões de qualidade e a pesquisa voltada para o desenvolvimento de novos produtos e processos produtivos. Os objetivos do programa III dizem respeito ao desenvolvimento social, a projetos de interesses comunitários, que estejam principalmente voltados a áreas de saúde, redução da pobreza e combate ao desemprego. O programa IV pretende melhorar a estrutura institucional do bloco e seu desenvolvimento, com vistas a fortalecer o processo de integração. As ações e estruturas que resultem dos projetos levados a cabo no âmbito do programa IV devem ser financiados em partes iguais pelos Estados Partes. Em resumo, o FOCEM tem atuação abrangente e mandato para financiar projetos em diferentes áreas, entre as quais, energia, educação, construção, recuperação de rodovias e ferrovias, saneamento, saúde, saúde animal e também fortalecimento institucional do bloco.

### **3.2 Quando surge o FOCEM?**

O FOCEM surge, em 2004, por decisão política dos líderes de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Emerge num contexto em que os países do MERCOSUL têm líderes dispostos a desenvolver um instrumento comum para o desenvolvimento regional: no

Brasil, Luís Inácio Lula da Silva, em início de mandato, estabelece como sua prioridade o investimento em políticas de justiça social através da erradicação da fome e da miséria, na Argentina, depois de uma profunda crise económico-política, Néstor Kirchner, representante social-democrata do Partido Justicialista, toma o poder e no Uruguai e Paraguai, Jorge Battle e Nicanor Duarte, respectivamente, mostram-se mais abertos a este tipo de iniciativa regional. O facto de o Brasil e a Argentina, no momento da criação do FOCEM, terem no poder partidos de esquerda com a vontade de implementar políticas sociais acaba por ajudar à criação do FOCEM tendo em conta que são os seus principais doadores do Fundo com o Uruguai e o Paraguai, pelo tamanho de suas economias, a desempenharem o papel de maiores recetores. Vale ressaltar que a entrada da Venezuela no MERCOSUL e sua consequente participação no FOCEM se deu a partir de 2013.

De forma a compreender os princípios que balizam a atuação internacional do Brasil, assim como as diretrizes que norteiam o engajamento do país na criação do MERCOSUL e, em particular, no estabelecimento do FOCEM, é preciso recorrer à Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. Em seu artigo 4º, inciso IX, a Constituição Federal define que o Brasil deve buscar a “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade”, além de defender os direitos humanos, a autodeterminação dos povos, a não-intervenção e a igualdade entre os Estados. Ademais, em parágrafo único do artigo 4º, o constituinte estabelece que a República Federativa do Brasil buscará a “integração económica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”. Certamente, o processo de integração regional do Brasil tem mandato constitucional, sendo cláusulas pétreas (imutáveis) da Constituição brasileira. Além disso, está claro também que a retórica da Cooperação Sul-Sul, utilizada em arranjos institucionais como os do FOCEM, se enquadra nas diretrizes consagradas pela Constituição Federal.

### **3.3 Como surge o FOCEM?**

Pelas Decisões Nº 45 de 2004 e Nº 18 de 2005, o Conselho Mercado Comum (CMC) concebeu o FOCEM e regulamentou seu funcionamento. Vale ressaltar que o Fundo foi

criado por decisão do Conselho Mercado Comum (CMC), ao qual incumbe a condução política do processo de integração. O Protocolo de Ouro Preto, de Dezembro de 1994, ao estabelecer a estrutura institucional do MERCOSUL, definiu como principal órgão com capacidade decisória, de natureza intergovernamental, o Conselho do Mercado Comum (CMC). O CMC constitui o órgão superior do MERCOSUL e é composto pelos Ministros de Relações Exteriores e da Economia de cada Estado Parte.

A Decisão Nº 18 de 2005 do CMC, em seu preâmbulo, menciona expressamente o princípio da solidariedade entre os países do bloco. Refere-se, ainda, ao fato de que as assimetrias existentes dentro do MERCOSUL podem inibir o devido aproveitamento pelas regiões menos desenvolvidas, por razões de escala e progresso técnico, dos benefícios advindos da integração económica, mais especificamente da abertura comercial e da ampliação dos mercados. O CMC estabeleceu que as contribuições ao FOCEM por parte dos países sócios, na forma de aportes anuais, têm carácter não-reembolsável. As contribuições variam conforme o tamanho das economias, isto é, as economias mais avançadas aportam mais recursos do que as menos desenvolvidas. O regulamento do FOCEM também permite que o fundo conte com aportes de terceiros países, instituições ou organismos internacionais para financiamento de projetos.

No que se refere ao financiamento de projetos no âmbito dos programas I, II e III, o regulamento do fundo estipula como deve ser a distribuição dos recursos, de modo a garantir não só que o contributo venha dos países mais desenvolvidos, mas também que a distribuição dos recursos beneficie os países menos desenvolvidos. Assim, segundo o artigo 10, da Decisão 18/05, o Paraguai deve receber 48% dos recursos para financiamento de projetos, o Uruguai, 32%, a Argentina, 10% e o Brasil, 10%. A diferenciação entre os Estados Partes no que se refere às contribuições e à distribuição dos recursos do FOCEM deriva de princípios do ordenamento jurídico brasileiro, como os de igualdade e isonomia. Deve-se recordar as declarações de Rui Barbosa, importante jurista e célebre representante brasileiro na Conferência de Haia, de modo a compreender a evolução e a consolidação de tais princípios no sistema jurídico brasileiro. Em Oração aos Moços, por ocasião da formatura de jovens advogados, em 1920, Rui Barbosa afirmou:



*"A regra da igualdade não consiste senão em aquinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigalam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. O mais são desvarios da inveja, do orgulho ou da loucura. Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real".*

### **3.4 Por que aparece o FOCEM?**

O FOCEM surge para lidar com demandas práticas do processo de desenvolvimento e integração, por meio do financiamento de projetos. É importante salientar que cada Estado Parte tem a capacidade de definir, segundo Decisão CMC 01 de 2010, quais os projetos prioritários a serem apresentados ao FOCEM. Os pedidos de financiamento devem ingressar pelas Unidades Técnicas Nacionais FOCEM (UTNF), que selecionam os projetos a serem propostos ao fundo, em conformidade com os procedimentos internos previstos em cada Estado. No âmbito do FOCEM, os projetos são avaliados de acordo com:

- 1) critérios técnicos (aspectos instrumentais relativos às obras);
- 2) critérios jurídicos (marco normativo aplicável ao projeto);
- 3) critérios financeiros (custo-benefício da iniciativa);
- 4) critérios socioeconômicos (análise de sensibilidades e risco) e;
- 5) critérios ambientais (impacto socioambiental).

O organismo executor do projeto é a instância designada pelo Estado beneficiário como responsável pela execução da iniciativa, pelo cumprimento das normas do FOCEM e pela prestação de contas. Pode ser entidade da administração pública direta, indireta, ou do sistema operacional do Estado Parte, desde que o projeto esteja sob responsabilidade do sector público do país membro. Os sócios que estiverem em mora com as contribuições ao FOCEM ou à Secretaria do MERCOSUL não podem solicitar financiamentos junto ao fundo, conforme estipulado pelo regulamento (Decisão CMC 01 de 2010). Conforme estabelecido pelo regulamento, o prazo de vigência do FOCEM é de dez anos.

O CMC decidiu, ademais, pela criação da Unidade Técnica FOCEM (UTF), que está encarregada de fazer a avaliação e o monitoramento da execução dos projetos. A Unidade Técnica FOCEM, subordinada à Secretaria do MERCOSUL (SM), também é responsável por elaborar o orçamento do fundo, fazer os desembolsos aos países beneficiários, fiscalizar os projetos e analisar os resultados de auditorias externas obrigatórias. Os Estados Partes, por sua vez, devem apresentar informes semestrais sobre a execução físico-financeira dos projetos. Destaque-se que a Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL (CRPM), que reúne os Representantes Permanentes dos Estados Partes em Montevideu, é o órgão responsável por importantes funções de gestão e supervisão do fundo, tais como decidir sobre a elegibilidade dos projetos apresentados pelos países, avaliar o cumprimento de requisitos mínimos, manifestar-se sobre os informes de execução físico-financeira e aprovar a eventual modificação de custos e de alcance dos projetos. O regulamento do FOCEM também prevê que o Estado beneficiário de recursos do fundo deve aportar contrapartida local, com fundos próprios, no valor mínimo de 15% do valor total de cada projeto. Além disso, o regulamento do fundo decidiu priorizar projetos de infraestrutura física no âmbito do programa I (promoção da convergência estrutural) nos primeiros quatro anos de funcionamento do FOCEM.

A Decisão CMC 01 de 2010 estabelece que os processos de aquisição de insumos e serviços para os projetos do FOCEM não podem discriminar empresas dos demais países membros do bloco, ou seja, devem conceder tratamento nacional às empresas do MERCOSUL. Ademais, a normas do fundo preveem que os projetos do FOCEM devem dar preferência a empresas e entidades do MERCOSUL, em detrimento de empresas e entidades de fora do bloco, na contratação de serviços e no fornecimento de insumos e equipamentos. Assim, de forma a apresentar um projeto, a entidade interessada deve procurar a Unidade Técnica Nacional do FOCEM (UTNF) em seu próprio país, que verifica se o projeto cumpre os requisitos necessários e está de acordo com as prioridades do país solicitante. Em seguida, o projeto é analisado pela Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL (CRPM), que decide pela elegibilidade do projeto, conforme dispõe o regulamento. Na sequência, o projeto é analisado, mais detidamente, pela UTF,

que avalia os aspectos técnicos da iniciativa (estudos, marco jurídico, plano ambiental, etc). Depois, retorna à CRPM e segue para instâncias superiores para aprovação.

### Diagrama 1: o processo decisório nas solicitações de financiamento ao FOCEM



Fonte: Elaboração própria<sup>2</sup>

### 3.5 Como é Financiada o FOCEM?

De acordo com a Decisão 18 de 2005, o montante total a ser aportado pelos Estados alcançaria US\$ 100 milhões por ano, levando em conta a média histórica do Produto Interno Bruto (PIB) dos Estados Partes, nas seguintes proporções: Argentina contribuiria com 27% dos aportes, ou US\$ 27 milhões; Brasil, 70%, ou US\$ 70 milhões; Paraguai, 1%, ou US\$ 1 milhão; e Uruguai, 2%, ou US\$ 2 milhões. Com a entrada da Venezuela no MERCOSUL e sua consequente participação no FOCEM, a partir de 2013, esta passaria a contribuir com os mesmos valores previstos para a Argentina, isto é, US\$ 27 milhões. Atualmente, a Venezuela encontra-se suspensa de todos os direitos e obrigações inerentes à condição de Estado Parte do MERCOSUL, em função da aplicação do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático, em 5 de agosto de 2017.

<sup>2</sup> Os gráficos e as tabelas do trabalho são de confecção própria, elaborados a partir de dados obtidos junto à Unidade Técnica do FOCEM (gestora do fundo). Considero que os dados refletem a realidade do fundo até 31 de dezembro de 2018. Representam uma proxy da realidade de todo o FOCEM, cujos recursos estão quase totalmente empenhados e há pouquíssimo espaço financeiro para novos projetos (atualmente, cerca de US\$ 15 milhões).

Desde sua entrada em funcionamento, o FOCEM recebeu recursos da ordem de US\$ 1.004 mil milhões, sendo US\$ 795,7 milhões em contribuições regulares dos Estados Partes e US\$ 205,7 milhões em contribuições voluntárias do Brasil, destinadas ao financiamento do projeto paraguaio "Construção da linha de transmissão em 500 kV Itaipu-Villa Hayes, a subestação Villa Hayes e a ampliação da subestação Margem Direita Itaipu", já concluído.

**Tabela 1: Contribuições de cada Estado até 31 de Dezembro de 2018**

<b>Contribuinte</b>	<b>Montante</b>
Brasil	US\$ 545,2 milhões
Argentina	US\$ 195,7 milhões
Uruguai	US\$ 18,5 milhões
Paraguai	US\$ 9,2 milhões
Venezuela	US\$ 27 milhões

**Fonte: Elaboração Própria com base em dados disponíveis no site da FOCEM<sup>3</sup>**

Até finais de 2018, a Argentina contribuiu com 24,60% do total das contribuições regulares recebidas (US\$ 195,75 milhões); o Brasil, com 68,52% do total das contribuições regulares recebidas (US\$ 545,26 milhões); o Paraguai, com 1,16% do total das contribuições regulares recebidas (US\$ 9,25 milhões); o Uruguai, com 2,32% do total das contribuições regulares recebidas (US\$ 18,5 milhões); e a Venezuela, com 3,39% do total das contribuições regulares recebidas (US\$ 27 milhões), o que perfaz o total de US\$ 795,7 milhões.

Há pendências da ordem de US\$ 210,25 milhões: Argentina deve US\$ 54 milhões; o Brasil, US\$ 102,25 milhões e a Venezuela, US\$ 54 milhões. Ressalte-se que as contribuições regulares do Estados Partes encerraram-se em 2015, embora ainda haja projetos em andamento, além de espaço financeiro para a aprovação de novos projetos.

---

<sup>3</sup> <https://focem.mercosur.in>

Segundo o regulamento, o FOCEM não tem capacidade de endividamento, isto é, não pode contrair empréstimos junto a instituições financeiras para quitar gastos de funcionamento, efetuar desembolsos ou cobrir dívidas dos países membros. Até Dezembro de 2018, o FOCEM já havia liberado 781,8 milhões para projetos (78% do total das contribuições recebidas). Desde a sua entrada em funcionamento, em 2007, a Unidade Técnica FOCEM (UTF) teve gastos com a gestão do fundo de US\$ 10,2 milhões, isto é, apenas 1% das contribuições recebidas.

### **3.6. Qual é o impacto do FOCEM?**

A carteira atual de projetos FOCEM contempla 52 projetos aprovados pelo CMC: 49 projetos estão em vigor e 3 foram cancelados, totalizando investimentos totais de US\$ 1,39 mil milhões (US\$ 912,5 milhões em recursos do Fundo). O projeto da Argentina “Pequenas e médias empresas (PMEs) exportadoras de bens de capital, plantas chave-em-mão e serviços de engenharia” aguarda decisão do CMC sobre seu pedido de cancelamento, embora já tenha executado 43% dos recursos financeiros previstos e 28,7% da parte física. Dos 49 projetos, 16 finalizaram sua execução, 14 encontram-se em fase de encerramento (execução física concluída) e 18 (dezoito) estão em execução, o que perfaz o total de 48 (quarenta e oito) projetos em andamento. Dos 18 em execução, quatro estão em fase inicial de execução, todos do Uruguai, para recuperação de rodovias; 10 estão em fase intermediária de execução, com desembolsos entre 20 a 80% do total previsto; quatro encontram-se em estágio avançado de execução, com mais de 80% dos desembolsos previstos.

Até 30 de novembro de 2018, o Paraguai configura como maior beneficiário do Fundo, tendo recebido 59,9% dos recursos do FOCEM para 17 projetos. O Uruguai recebeu 30,7% dos recursos FOCEM para 16 projetos. A Argentina obteve 5,1% dos financiamentos para quatro projetos. O Brasil teve participação de 1,1% nos recursos do FOCEM para três projetos. Há, ainda, 3 projetos pluriestatais, que correspondem a 3% dos aportes do FOCEM, além de 6 projetos no âmbito do Programa IV (Fortalecimento Institucional do MERCOSUL), com 0,2% dos recursos FOCEM.

**Tabela 2: Estados beneficiários – recursos do FOCEM**

Beneficiário	Recursos do FOCEM
Paraguai	US\$ 546,3 milhões (59,9%) – 17 projetos
Uruguai	US\$ 280,6 milhões (30,7%) – 16 projetos
Argentina	US\$ 46,7 milhões (5,1%) – 4 projetos
Brasil	US\$ 10 milhões (1,1%) – 3 projetos
Pluriestatal	US\$ 27,4 milhões (3,0%) – 3 projetos
Fortalecimento Institucional	US\$ 1,3 milhão (0,2%) – 6 projetos

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do FOCEM-MERCOSUL<sup>4</sup>

**Tabela 3: Estados beneficiários do FOCEM (valores totais dos projetos, inclui contrapartida local)**

Beneficiário	Custo total dos projetos
Paraguai	US\$ 843,7 milhões (60,5%) – 17 projetos
Uruguai	US\$ 428,5 milhões (30,7%) – 16 projetos
Argentina	US\$ 69,5 milhões (4,9%) – 4 projetos
Brasil	US\$ 12,8 milhões (0,9%) – 3 projetos
Pluriestatal	US\$ 38,2 milhões (2,7%) – 3 projetos
Fortalecimento Institucional	US\$ 1,4 milhão (0,1%) – 6 projetos

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do FOCEM-MERCOSUL<sup>5</sup>

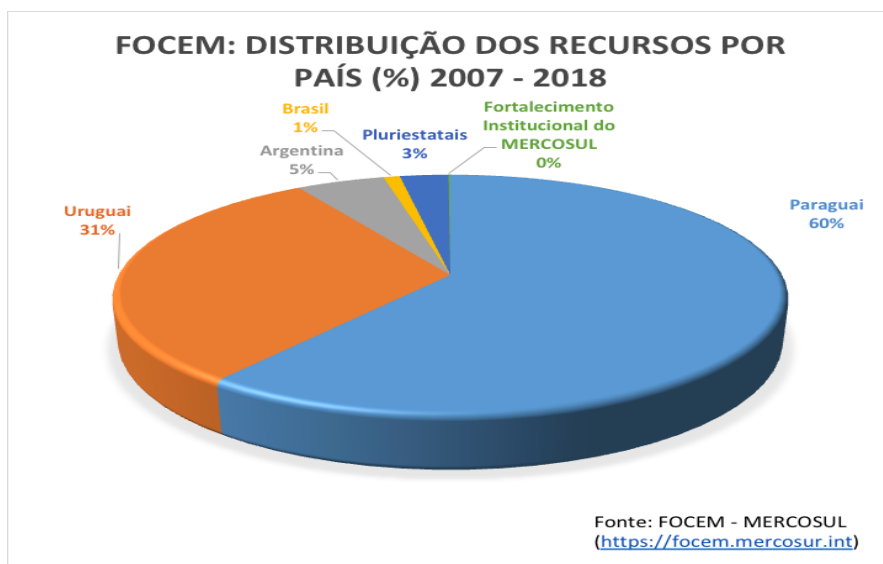
Saliente-se que mais de 65% dos projectos e 90% dos recursos do FOCEM foram alocados aos dois sócios menores do MERCOSUL: Paraguai e Uruguai (ver Diagramas 1 e 2). Atualmente, discute-se a prorrogação do FOCEM, o chamado FOCEM II, dado o sucesso político da iniciativa, principalmente para os países menos desenvolvidos, que

<sup>4</sup> <https://focem.mercosur.in>

<sup>5</sup> <https://focem.mercosur.in>

defendem os benefícios advindos do FOCEM para justificar internamente sua participação no MERCOSUL.

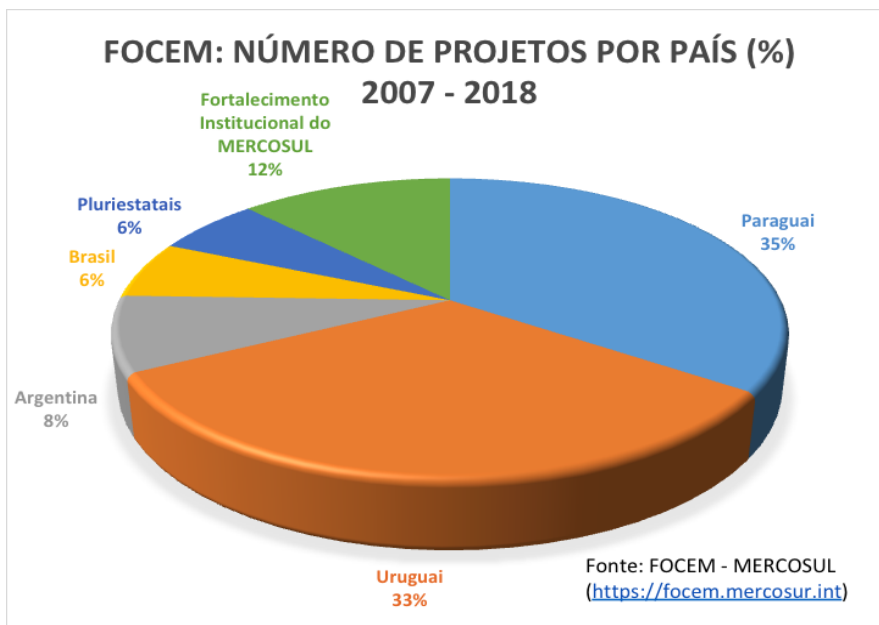
**Diagrama 2: Distribuição dos Recursos do FOCEM por País, 2007-2018**



Fonte: Elaboração própria com base em dados do FOCEM-MERCOSUL<sup>6</sup>

<sup>6</sup> <https://focem.mercosur.int>

**Diagrama 3: Número de projectos por país, 2007-2018**



**Fonte: Elaboração própria com base em dados do FOCEM-MERCOSUL<sup>7</sup>**

## **Paraguai**

Como visto acima, o Paraguai conta com 17 projetos, alguns já finalizados, outros em andamento. Em sua maioria, os projetos paraguaios contemplam o setor de rodovias, seja para a construção, seja para a recuperação de trechos rodoviários. Ao todo, são oito projetos voltados para o setor. Os demais projetos paraguaios variam de escopo, sendo o mais importante o de transmissão de energia a partir da hidrelétrica de Itaipú (cujas administração é compartilhada entre Brasil e Paraguai) até a capital Assunção e seus arredores. Tal projeto tornou-se emblemático por seus resultados práticos, mostrando a possibilidade de avanços concretos em virtude dos recursos do FOCEM. Registre-se que o Paraguai, um dos maiores produtores *per capita* de energia elétrica do mundo, sofria com constantes apagões em sua capital e cidades periféricas.

Existem, ainda, três programas para as áreas de água potável e saneamento, um para o fortalecimento do sistema de qualidade e inovação, um para o incremento do turismo,

---

<sup>7</sup> <https://focem.mercosur.int>



um para a capacitação na área de biossegurança, um para o apoio a microempresas e, por fim, um para o setor de habitação. Cabe ressaltar que muitos projetos são complexos e, às vezes, enquadram-se em mais de um dos programas do FOCEM, pois possuem componentes secundários, orientados a outras áreas, como fortalecimento institucional e capacitação, embora o cerne do projeto possa ser a construção de equipamentos físicos. Em Dezembro de 2018, o Paraguai conseguiu a aprovação de mais um projeto rodoviário, “Melhoramentos na conexão física no departamento de San Pedro”, com custo total previsto de US\$ 155,70 milhões, dos quais US\$ 92,99 milhões serão de recursos financiados a fundo perdido pelo FOCEM. O restante dos recursos provém de contrapartida local do Paraguai.

## **Uruguai**

O Uruguai possui 16 projetos, sendo a ampla maioria (oito) do sector rodoviário. Dois projetos tratam da recuperação de ferrovias, permitindo a conexão ferroviária entre diferentes pontos do território, resultado de planejamento estratégico desenvolvido pelo governo nacional do Uruguai. Mencione-se, ainda, a existência de projeto orientado para a transmissão de energia elétrica, que permitiu a conexão das linhas com o Brasil. Há também dois projetos voltados para a internacionalização da cadeia produtiva uruguaia, com foco na capacitação tecnológica de pequenas empresas e no desenvolvimento de novos negócios. Dois outros projetos ocupam-se do combate à pobreza em zonas de fronteira por meio de diversas ações (habitação, saúde, educação, etc). Por fim, existe projeto destinado ao manejo de resíduos urbanos.

## **Argentina**

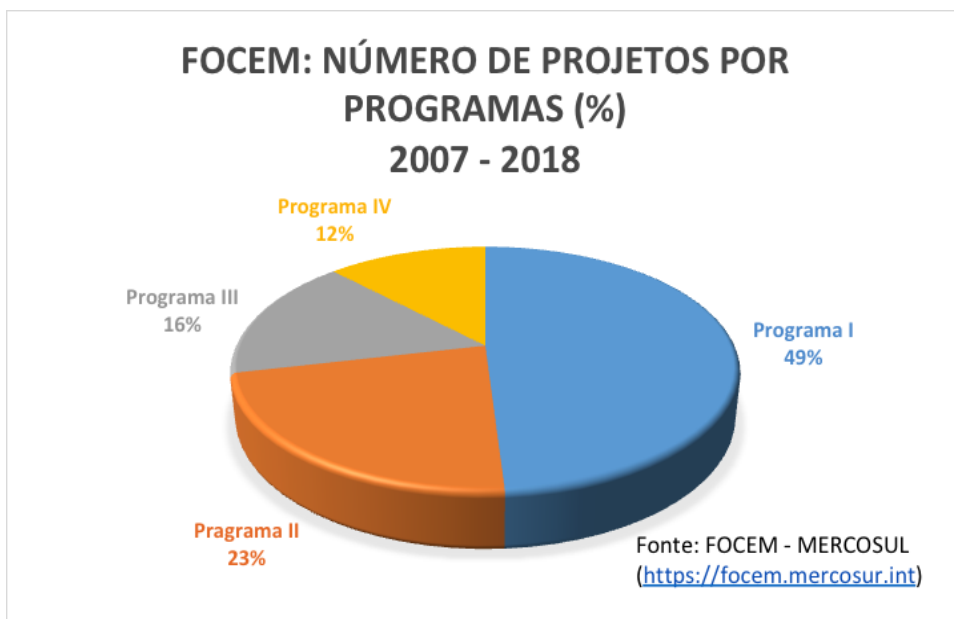
A Argentina tem 4 projetos, dos quais 2 são da área de educação (um voltado para a construção de escolas básicas e o outro voltado para o ensino universitário e para a especialização técnica). Há, ainda, um projeto de transmissão de energia elétrica na província de Corrientes. O quarto projeto, que trataria da questão da competitividade para pequenas e médias empresas, está em análise para seu cancelamento, conforme dito

anteriormente.

## Brasil

O Brasil recebeu recursos para 3 projetos, um dos quais já foi finalizado, na área de saneamento básico no município de Ponta Porã, no estado do Mato Grosso do Sul. Os demais referem-se ao fortalecimento das cadeias produtivas, incluindo apoio aos fornecedores locais para os setores automotivos e de petróleo e gás. Os projetos pluriestatais aprovados possuem áreas temáticas diversas: um trata de saneamento básico na fronteira entre Brasil e Uruguai; o segundo refere-se ao combate coordenado entre os países para controle da febre aftosa; e o terceiro está voltado à investigação e à capacitação de profissionais na área de biotecnologia, no que toca à saúde humana, incluindo estudo de aspectos biológicos, epidemiológicos e sociológicos de doenças degenerativas. Abaixo, apresentam-se os diagramas com a quantidade de projetos e os valores recebidos por programas do FOCEM:

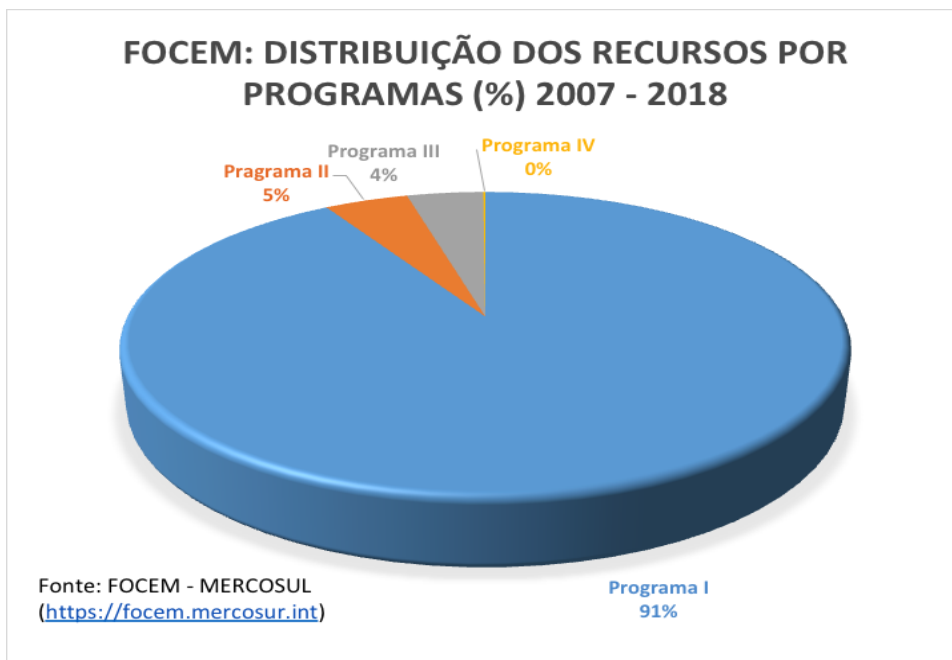
**Diagrama 4: Número de Projectos por Programas (%), 2007-2018**



**Fonte: Elaboração própria com base em dados do FOCESM-MERCOSUL<sup>8</sup>**

<sup>8</sup> <https://focem.mercosur.int>

**Diagrama 5: Distribuição de Recursos por Programas (%), 2007-2018**



**Fonte: Elaboração própria com bases em dados da FOCEM-MERCOSUL<sup>9</sup>**

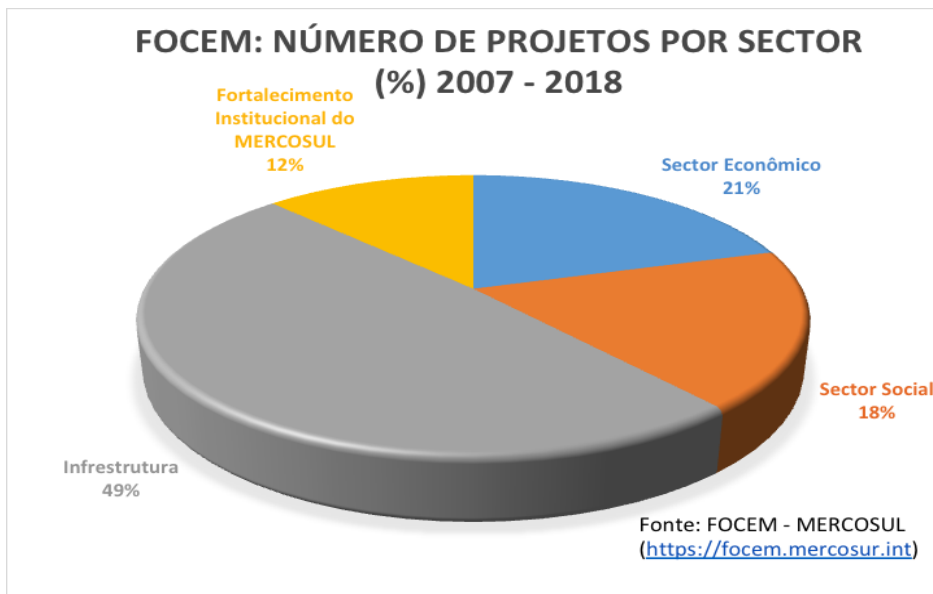
É importante destacar, igualmente, a distribuição dos recursos do FOCEM entre os quatro programas do fundo descritos anteriormente. No âmbito do programa I, que concentra 90,3% dos recursos distribuídos pelo fundo, ou US\$ 824,22 milhões, há 24 projetos aprovados (finalizados, em execução ou em fase de encerramento) que tratam da construção e recuperação de rodovias, ferrovias, linhas de transmissão elétrica, sistemas de água potável, saneamento básico e etc. Dentro do programa II, que alcança 5,1% dos recursos do FOCEM, ou US\$ 46,55 milhões, existem 11 projetos aprovados que apoiam pequenas e médias empresas exportadoras, integração de cadeias produtivas, micro empreendedorismo, combate à febre aftosa, entre outros propósitos. No programa III, que trata da coesão social, aprovaram-se 8 (oito) projetos, com 4,4% dos recursos do fundo, ou US\$ 40,44 milhões, em iniciativas de apoio a populações vulneráveis em regiões de fronteira, de incentivo à inserção no mercado de trabalho e de acesso a moradias populares. No âmbito do programa IV (fortalecimento da estrutura institucional do bloco e do processo de integração), foram aprovados 6 projetos, que consomem apenas 0,2% dos

<sup>9</sup> <https://focem.mercosur.int>

recursos do fundo, ou, em termos nominais, US\$ 1,35 milhões.

De maneira geral, os financiamentos do FOCEM permitiram a recuperação de 749 quilômetros de ferrovias no Uruguai e a construção (ou a recuperação) de 432 quilômetros de rodovias no Paraguai. O FOCEM proporcionou o melhoramento de equipamentos voltados para a educação, como no projeto da Província de Santa Fé, na Argentina, a construção e o aparelhamento de laboratórios em toda a região e a criação de plataforma digital para promoção dos direitos humanos dentro do MERCOSUL. Abaixo, apresentam-se gráficos com a quantidade de projetos e os valores recebidos por sectores:

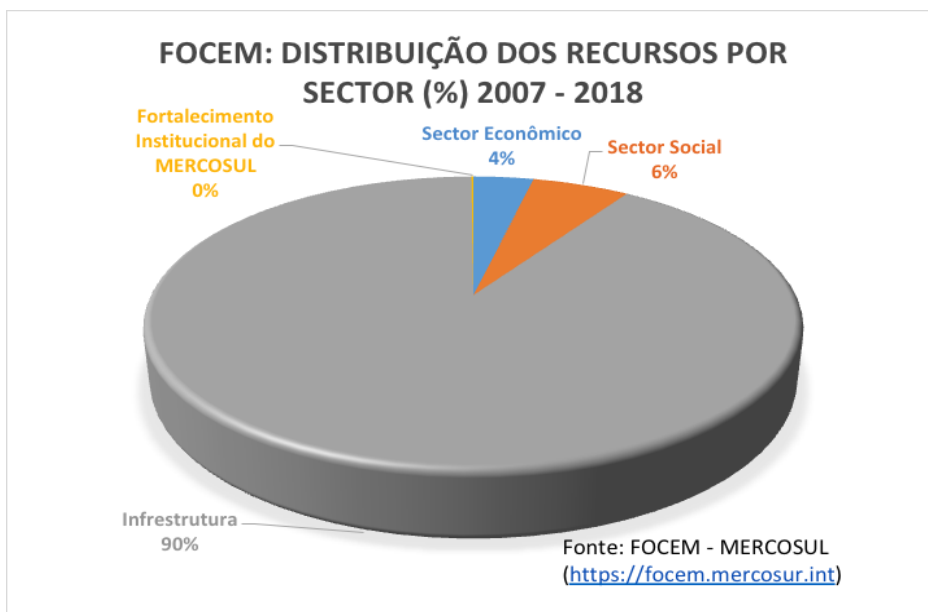
**Diagrama 6: Número de Projectos por Sector (%), 2007-2018**



**Fonte: Elaboração própria com base em dados do FOCES-MERCOSUL<sup>10</sup>**

<sup>10</sup> <https://focem.mercosur.in>

**Diagrama 7: Distribuição dos Recursos por Sector (%), 2007-2018**



**Fonte: Elaboração própria com base em dados do FOCEM-MERCOSUL<sup>112</sup>**

É necessário explicar a classificação adotada para a separação dos projetos entre os quatro diferentes sectores apontados acima (infraestrutura, social, económico e fortalecimento institucional do MERCOSUL). De um modo geral, o FOCEM conta com projetos em nove diferentes áreas temáticas, a saber: infraestrutura; água e saneamento; educação; habitação; saúde; emprego e empreendedorismo; sector económico (produtivo); fortalecimento institucional. Convencionou-se agrupar a área de infraestrutura, que compreende principalmente obras de transporte e mobilidade, com a área de água e saneamento.

As áreas de educação, habitação, saúde e emprego e empreendedorismo foram agrupadas em um único sector: sector social. Estabeleceu-se que o sector económico abrangeria os projetos voltados para o sector produtivo, que visam a melhorar a competitividade do bloco, incluindo iniciativas na área de saúde animal. O sector de fortalecimento institucional coincide exatamente com os projetos desenvolvidos no âmbito

<sup>11</sup> <https://focem.mercosur.int>

do programa IV do FOCEM, tratando-se de iniciativas em prol da capacitação institucional do MERCOSUL.

De acordo com os gráficos, é possível notar importante semelhança entre a classificação adotada para os sectores e a classificação apresentada pelo regulamento FOCEM, em quatro grandes programas. O Programa I (Convergência Estrutural) coincide quase exatamente com o sector de infraestrutura; o Programa II (Desenvolvimento da Competitividade) corresponde aos projetos desenvolvidos no âmbito de sector económico; o Programa III (Coesão Social) aproxima-se dos projetos classificados como sector social. Cabe destacar que os empreendimentos em infraestrutura e no sector económico respondem por aproximadamente 70% dos projetos e 95% dos recursos, assim como se vê no caso dos programas I e II do FOCEM. Isto é, decididamente o FOCEM concentra seus esforços no sector de infraestrutura e no sector produtivo, o que condiz com a teoria económica de que os investimentos nesses sectores são fundamentais para alavancar a economia em direção a ganhos de escala e maiores retornos.

## CONCLUSÃO

Como ressaltado anteriormente, neste TFM discute-se o incremento da Cooperação Sul-Sul, bem como a transformação da arquitetura da APD internacional. Analisam-se conceitos como igualdade, soberania, interesses mútuos, responsabilidades compartilhadas, horizontalidade, interesses do doador e interesses do recetor, capacidades institucionais e importância dos setores apoiados. Mostra-se a experiência brasileira dentro do FOCEM, como parte de um processo de crescente relevância de novos atores e fluxos financeiros. O objetivo é dar luz a uma experiência brasileira de cooperação pouco conhecida.

As prioridades observadas nos projetos do FOCEM, que tem o Brasil como maior doador, acompanham uma discussão histórica sobre as questões do desenvolvimento, com enfoque nos seus aspectos económicos. No caso deste instrumento num contexto de Cooperação Sul-Sul, observa-se que a preocupação é maior com a questão produtiva e comportamento económico do que com a luta contra a pobreza característica dos membros da OCDE-CAD. Por ser relativamente jovem, o FOCEM traz dificuldades na análise de seu impacto. Entretanto, pode-se destacar como uma conquista efetiva do Fundo o foco dado às mudanças estruturais da economia, ao setor produtivo, com a predominância do financiamento de projetos de infraestrutura e do setor económico. O setor de infraestrutura recebeu 90% dos financiamentos do FOCEM, e o sector económico, em diferentes projetos, ficou com um pouco mais 4% dos recursos. Embora haja bastante diversidade nos financiamentos do FOCEM, o caso prático de Cooperação Sul-Sul também prevê responsabilidades compartilhadas, mas diferenciadas entre doadores e recetores. São discussões que estiveram na pauta dos foros internacionais de debate da APD e que estão previstas no regulamento do FOCEM. Os doadores do FOCEM contribuem com maior percentual de recursos e têm direito a uma menor parcela dos financiamentos concedidos pelo FOCEM.

Além de seguir lógica de apoio ao setor produtivo, o Fundo confere o poder decisório de escolha dos projetos aos recetores quando o enfoque da cooperação internacional muda para “desenvolvimento efetivo” a partir de Busan. A Cooperação Sul-

Sul, cada vez mais, vem representando um importante instrumento de viabilização de projetos nos países menos avançados, por meio da disponibilização de novas formas de financiamento (Greenhill, Romilly, Prizzon, Annalisa e Rogerson, Andrew, 2013). Permite favorecer, ainda, perspectivas “bottom-up” de escolha dos projetos e a promoção dos interesses das comunidades na escolha dos investimentos. Além disso, como o FOCEM prioriza o setor de infraestrutura, ele pode impulsionar as economias locais a maiores níveis de escala produtiva e gerar uma espiral de acumulação crescente de capital. Esse investimento é fundamental para a transição de sectores mais atrasados para sectores mais dinâmicos.

O fato de o Fundo privilegiar as necessidades do recetor, contribui para avanços estruturais básicos, como é o caso de estradas que permitam um melhor deslocamento de pessoas e mercadorias, por exemplo. A exemplo do Paraguai, em muitas comunidades daquele país, mesmo hoje, em tempos de redes sociais, não há conectividade física. As pessoas têm dificuldades para se deslocar até centros urbanos nos quais existe melhor acesso a serviços de educação. Esses problemas afetam diretamente o desenvolvimento humano das populações mais carentes do Paraguai. O FOCEM não traz condicionalidades na concessão de empréstimos. Está claro que a questão comercial representa o alicerce de criação do MERCOSUL e, portanto, do Fundo, mas a facilitação das condições de investimento, o acesso a recursos naturais e a ajuda ligada não fazem parte da realidade do FOCEM, que tem raízes mais solidárias. Embora o comercio regional tenha sido o pano de fundo da criação do FOCEM, não há evidências de que os seus financiamentos beneficiem, por norma ou contrato, empresas dos países doadores. Além disso, o FOCEM reproduz uma característica defendida e priorizada pelo Brasil na concessão de ajuda internacional: a transferência de conhecimento e tecnologia. Como mencionado anteriormente, há exemplos de projetos pluriestatais na área de biotecnologia, saúde animal e saúde pública que envolvem intercâmbios de profissionais, informações e conhecimento.

Embora meritória e única na região, a experiência do Fundo apresenta, sim, capacidade de aprimoramento. Parece claro que o FOCEM dialoga com conceito estabelecido na Declaração de Paris (HLF-2), em 2005, sobre apropriação da ajuda, em



que a estratégia de desenvolvimento deve ser estabelecida pelo país recetor. Mas os projetos apoiados pelo Fundo poderiam ter maior envolvimento das populações potencialmente beneficiárias, de forma a valorizar o princípio de apropriação da ajuda. O FOCEM deixa o processo de seleção de seus projetos a nível interno, de cada país. As Unidades Técnicas Nacionais do FOCEM (UTNFs) são responsáveis por eleger os projetos que irão para apreciação das instituições do Mercosul. Há claramente um crivo de política interna na seleção das iniciativas a serem apoiadas. A Declaração de Paris, por exemplo, coloca a democracia representativa como instrumento legítimo para canalizar as estratégias nacionais de desenvolvimento.

Os projetos do FOCEM, como estudado, são apresentados, em sua grande maioria, por iniciativa de instituições públicas e agências de governo, ou seja, instâncias públicas. O próprio regulamento do programa estabelece que o vínculo final com a entidade tomadora do financiamento seja o Estado-Membro do Mercosul. Pela maneira como é estruturado, as instituições públicas ou entes ligados aos poderes federativos acabam concentrando o poder decisório sobre os projetos apoiados e recebem a totalidade dos recursos do FOCEM. Isso não é um problema, a priori, mas o fato é que as comunidades têm pouca voz na decisão dos projetos em que poderiam ser potencialmente beneficiadas. Não se pode negar que a influência de política interna na seleção dos projetos apresenta aspetos positivos, pois transfere a decisão sobre o projeto a ser financiado para o país recetor, em sintonia com princípios defendidos pela Cooperação Sul-Sul. Sob esse prisma, podem-se citar os princípios da soberania, das necessidades do recetor, da horizontalidade e da solidariedade, além do interesse mútuo, já que empresas dos países doadores podem participar dos pregões internacionais para contratação dos serviços nos países beneficiários.

Entretanto, se a estratégia inicial do FOCEM era mostrar que existe uma comunidade de países, em âmbito regional, que se preocupa com o desenvolvimento efetivo de seus parceiros e vizinhos, essa estratégia deve ser aprimorada. O FOCEM, mesmo seguindo com o princípio das necessidades do recetor, deveria dar mais voz às comunidades potencialmente beneficiárias, de modo a ser mais efetivo. A prática do FOCEM pode contribuir para a defesa da integração mercosulina e melhorar a divulgação

dos benefícios gerados. O Fundo não deve desconsiderar a legitimidade política interna das instituições públicas recetoras da ajuda, mas também não deve privilegiá-las, como acontece hoje. Os critérios de política interna são importantes na apresentação e seleção dos projetos a serem financiados, mas o critério social (comunitário) não deve ser esquecido. O fundo deve priorizar as comunidades mais atrasadas na concessão de ajuda e financiar projetos definidos por elas próprias. O envolvimento da sociedade civil pode ser fundamental para o reforço do gesto de solidariedade em que se baseia o FOCEM.

Embora alguns projetos tenham tido êxito e estejam sendo replicados, é importante reconhecer que o FOCEM apresenta problemas de planejamento em diversos projetos. Há caso de projetos que têm de ser remodelados, ou que demoram mais tempo do que aquele previsto nos contratos de financiamento. Um outro problema apresentado pelo FOCEM é a baixa institucionalidade de alguns entes públicos envolvidos no recebimento de ajuda. O Fundo, em alguns projetos, se depara com entidades que não têm capacidade institucional de planejar, executar e pensar estrategicamente a prestação dos serviços públicos dentro de sua área de competência. Para a execução de inúmeras atividades dos projetos, é necessário contratar pessoal especializado. Como visto anteriormente, o FOCEM constitui importante justificativa interna para os países menos desenvolvidos do bloco apostarem em sua continuidade e estabelecerem relações próximas e construtivas. Se existe alguma tentativa de supranacionalidade na vocação e na construção política do MERCOSUL, ela deve se refletir numa estratégia comunicacional mais direcionada ao cidadão, com o envolvimento das organizações da sociedade civil no processo de decisão e escolha dos projetos.

O FOCEM poderia envolver sociedades civis na construção e no fortalecimento das ações do FOCEM. Parcerias trilaterais poderiam ser estimuladas, com organizações da sociedade civil e instituições multilaterais de ajuda pública, principalmente na escolha e no planejamento dos projetos. Essa iniciativa poderia contribuir para a “apropriação” dos projetos, por meio do envolvimento de diversos atores locais. Pode-se dar como exemplo de maior envolvimento das comunidades na definição de estratégias de desenvolvimento o projeto pluriestatal de saneamento nas cidades de Aceguá-Brasil e Aceguá-Uruguai. Conforme relatado pelos responsáveis técnicos, o projeto surgiu de iniciativa popular da

região, diante dos alarmantes níveis de contaminação dos rios da região. As comunidades também poderiam cumprir papel fiscalizador dos projetos, o que também contribuiria para sua apropriação por parte das populações afetadas. O acompanhamento das obras físicas, ou a instalação de equipamentos são processos factíveis de terem maior participação da sociedade civil.

Enfim, este TFM propõe um encontro entre os atuais debates na arquitetura internacional da APD e um exemplo práctico da cooperação Sul-Sul, que não possui muita visibilidade (FOCEM). Pretende aproximar as discussões teóricas ao terreno, à prática. Tenciona buscar conceitos discutidos nos foros internacionais e avaliá-los no caso concreto, sem, contudo, omitir as necessidades de aprimoramento do FOCEM. É fato que a cooperação brasileira propõe uma visão alternativa de APD, embora objetivos de política externa também possam estar presentes em sua estratégia de cooperação. O Brasil procura incentivar relações horizontais, com base na transferência de tecnologia e de conhecimentos técnicos, como no caso do FOCEM. A ajuda brasileira utiliza-se também de argumentos como interesse mútuo, adaptabilidade do projeto ao país e priorização das necessidades do recetor, de modo a promover o desenvolvimento autónomo nas regiões menos favorecidas. O FOCEM leva em conta as reais necessidades dos países recetores e respeita conceitos típicos da retórica Sul-Sul. Nesse sentido, representaria um grande avanço se as populações mercosulinas potencialmente beneficiárias da ajuda tivessem maior voz na definição das suas prioridades, dos projetos a serem apoiados, em estratégia “bottom-up” de planeamento. O maior envolvimento da sociedade civil só traria benefícios e legitimidade à estratégia de desenvolvimento dos beneficiários dos recursos do FOCEM.

## REFERÊNCIAS

- ALI, Murad; BANKS, Glenn e PARSONS, Nigel. “*Why Donors Give Aid and to Whom? A Critique of the Historical and Contemporary Aid Allocation Regime*”, 2015.
- AMARO, Rogério Roque. *Desenvolvimento – Um conceito ultrapassado ou em renovação? Da Teoria à Prática e da Prática à Teoria*. Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, 2003.
- AYLLÓN, Bruno. *O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas*, Revista de Economia e Relações Internacionais, 2006
- BAYLIS, John & SMITH, Steve. *The Globalization of World Politics*, University Press, 2006.
- BREMMER, Ian; ROUBINI, Nouriel, *A G-Zero World, The New Economic Club Will Produce Conflict, Not Cooperation*, Foreign Affairs, 2011.
- CHANG, Ha-Joon, *Hamlet without the Prince of Denmark*. How development has disappeared from today’s “development” discourse, 2010.
- ESTEVES, Paulo; ASSUNÇÃO, Manaíra. *South-South cooperation and the international development battlefield: between the OECD and the UN*, Third World Quarterly, 2014.
- ESTEVÃO, João. *Desenvolvimento Económico e Mudança Institucional: O Papel do Estado*. Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão, Departamento de Economia. Working Paper, 2004.
- FREITAS, Raquel. *Apropriação e desenvolvimento: Do discurso à prática na Declaração na Declaração de Paris*. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. ISSN ONLINE, 2012.
- GORE, Charles. *The New Development Cooperation Landscape: Actors, Approaches, Architecture*, Journal of International Development, 2013
- GREENHILL, Romilly; PRIZZON, Annalisa e ROGERSON, Andrew; *The age of choice: how are developing countries managing the new aid landscape?*, Overseas Development Institute (ODI), 2013.
- GULRAJANI, Nilima; *Donors and the Age of the National Interest: What Prospects for Challenge by Development Agencies?* <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2017>.
- HAQ, Mahbub ul. *The Human Development Paradigm*. Development Reader, 2008.

JANUS, Heiner, KLINGEBIEL, Stephan & PAULO, Sebastian. *Beyond Aid: A Conceptual Perspective on the Transformation of Development Cooperation..* Journal of International, 2015.

KHAN, Shahrukh Rafi. *Towards new developmentalism.* Context, program, and constraints, 2013.

KIM, Eun Mee; LEE, Jae Eun. *Busan and Beyond: South Korea and the Transition from Aid Effectiveness to Development Effectiveness*, Journal of International Development, 2013.

MAWDSLEY, Emma. *From Recipients to Donors Emerging Powers and the Changing Development Landscape.* [www.zedbooks.co.uk](http://www.zedbooks.co.uk), 2012.

MEIER, Gerald M., *The Formative Period.* Stanford University, 1994.

PEREIRA, Paulo Trigo. *O prisioneiro, o amante e as sereias* – Instituições Económicas, Políticas e Democracia, 2008.

QUADIR, Fahimul. *Rising Donors and the New Narrative of 'South-South' Cooperation: what prospects for changing landscape of development assistance programmes?*, Third World Quarterly, 2013

REINERT, Eric. *How rich countries got rich... and why poor countries stay poor*, London: Constable, capítulo 7: “Palliative Economics: Why the Millennium Goals are a bad idea”, 2007.

RIST, Gilbert. *Development as a buzzword.* Development in Practice, 2007.

UNCTAD Relatorio. *Energizing South–South Trade: The Global System Of Trade Preferences Among Developing Countries* (Junho, 2019), Da Unctad.

WAEYENBERGE, Elisa Van. *From Washington to Post-Washington Consensus.* Illusions of Development. The New Development Economics. Jomo K.S and Ben Fine, 2006.

<https://www.ocde.org>

<https://focem.mercosur.in>. *Normativa y Documentos Oficiales*, Mercosur, 2004.